

# 2

---

## A Crise Fiscal

# O Ajuste do Governo Central: além das Reformas

---

Ana Cláudia Além  
Fabio Giambiagi\*

---

\* Gerentes do Departamento Econômico do BNDES.

## Resumo

---

Este artigo trata das condições para que se mantenha as necessidades de financiamento do setor público (NFSP) em níveis compatíveis com uma trajetória de estabilidade – ou redução – da relação dívida pública/PIB. Dada uma determinada meta para as contas públicas nos próximos anos, o desafio será a melhoria do resultado primário do setor público. Paralelamente à aprovação das chamadas “reformas estruturais”, o texto enfatiza a necessidade de execução de uma política fiscal contencionista baseada na imposição de uma restrição orçamentária efetiva ao setor público e, em particular, ao governo central que combine aumento de impostos e redução de gastos. O texto analisa também o crescimento das “outras despesas de custeio e capital” (OCC) nos últimos anos, mostrando a necessidade de o governo reverter, pelo menos parcialmente, a expansão de tais gastos verificada no período 1995-1998.

## 1. Introdução

Ao longo dos últimos anos, tornou-se praticamente consensual, nos debates acerca dos rumos da economia brasileira, que o êxito do Plano Real dependerá da redução do déficit em conta corrente como porcentagem do PIB e da manutenção das necessidades de financiamento do setor público em níveis compatíveis com uma trajetória de estabilidade ou de redução da relação dívida pública/PIB.

Este artigo trata das condições para que a segunda dessas condições seja cumprida. O déficit nominal do setor público ficou em 1998 em 8% do PIB. Ao mesmo tempo, o déficit foi contido mediante a ação de alguns fatores temporários, com destaque para as receitas da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) e da venda de concessões e para o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Ao todo, as fontes temporárias de melhora fiscal representaram em torno de dois pontos percentuais do PIB para a contenção do déficit em 1998.

Assim, dada uma determinada meta para as contas públicas nos próximos anos, o desafio será a melhoria do resultado primário do setor público. Para alguns analistas, um maior controle fiscal está intrinsecamente ligado à aprovação das chamadas “reformas estruturais”. Na nossa opinião, porém, paralelamente à necessária aprovação dessas reformas, é preciso executar uma política fiscal contencionista tradicional, baseada na imposição de restrição orçamentária efetiva ao setor público e, em particular, ao governo central que combine aumento de impostos e redução de gastos. As recentes medidas tomadas pelo governo são o reconhecimento dessa necessidade.<sup>1</sup>

A análise das principais fontes de pressão do lado das despesas não-financeiras mostra que os números do déficit poderiam ter sido menores, mesmo sem a aprovação das reformas. Por um lado, o expressivo aumento das despesas previdenciárias no período pós-Real decorreu,

---

1 O texto baseia-se nos dados de 1995-1998, o que é útil para fazer uma série de comentários acerca do futuro. Contudo, não pretende analisar especificamente o Programa de Estabilidade Fiscal, atualmente em execução, embora no trabalho haja algumas referências a ele.

principalmente, de uma *superindexação* dos benefícios. Por outro, houve nos últimos anos significativo crescimento das “outras despesas de custeio e capital” (OCC). Isso significa que o governo terá de priorizar o ajuste fiscal e, para isso, será preciso não apenas aprovar as reformas necessárias, mas também reverter, pelo menos parcialmente, o *boom* de gastos verificado no período 1995-1998 e que são passíveis de maior controle governamental.

A razão dessas considerações relaciona-se com as características das reformas denominadas “de segunda geração”, que estão na agenda do governo para serem discutidas neste ano ou no próximo. São três, basicamente: a reforma da previdência social, a reforma tributária e a flexibilização da legislação trabalhista.

A primeira delas visa, fundamentalmente, evitar novos aumentos da relação entre o gasto previdenciário e o PIB. Dito de outra forma, sem a reforma, esse gasto vai aumentar excessivamente, mas não cabe esperar uma redução imediata importante dessa despesa, até pelo fato de que a figura do direito adquirido não permite que isso ocorra.<sup>2</sup> A reforma tributária, por sua vez, tem como objetivo tornar o sistema tributário mais funcional, no sentido de aumentar a competitividade dos produtos brasileiros, reduzindo o peso relativo dos impostos *em cascata*. Contudo, com uma receita da ordem de 30% do PIB, ninguém concebe a reforma como fator de aumento da carga tributária.<sup>3</sup> Por último, a flexibilização trabalhista vem sendo discutida como uma tentativa de diminuir o desemprego e, assim como a reforma tributária, melhorar a eficiência da economia, mas não guarda qualquer relação com a situação fiscal. Portanto, a relação entre as reformas estruturais – por mais importantes que estas sejam a longo prazo – e o ajuste fiscal é indireta ou tênue. Em outras palavras, as futuras reformas relacionam-se mais com o aumento da competitividade relativa da produção

---

2 *Entretanto, haverá um aumento da receita de contribuições, em função das medidas de ajuste aprovadas, na nossa opinião, corretamente.*

3 *Há, porém, uma relação indireta entre reforma tributária e ajuste fiscal dada pelo fato de que a médio e longo prazos aquela permitiria um crescimento do PIB a taxas maiores, sem prejudicar o setor externo – pelo aumento da competitividade dos produtos nacionais –, viabilizando assim um maior dinamismo da economia e permitindo o aumento da receita.*

doméstica e com o objetivo de evitar um aumento da relação gasto público/PIB que com a meta de reduzir esse coeficiente.

O artigo está dividido da seguinte forma. Após esta introdução, discute-se qual deve ser a meta fiscal de longo prazo. Posteriormente, comentam-se as contas do governo central no período 1995-1998 e analisam-se, de um lado, os efeitos do aumento do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias e, de outro, o crescimento das OCCs. A quinta seção expõe a discussão acerca de qual a melhor estratégia para melhorar o resultado primário nos próximos anos. Por último, sintetizam-se as conclusões do trabalho.

## 2. Qual Deve Ser a Meta Fiscal de Longo Prazo?<sup>4</sup>

O ponto de partida de uma análise das perspectivas fiscais a longo prazo deve ser a resposta à pergunta: qual deve ser o resultado primário do governo central e do setor público consolidado consistente com a estabilização da relação dívida pública/PIB?

Para isso, adota-se como base do raciocínio a ser exposto a equação das necessidades de financiamento do setor público (NFSP) no conceito *nominal*, dadas por

$$NFSP = J - SP \quad (1)$$

em que  $J$  é o valor do fluxo de juros *nominais* pagos pelo setor público e  $SP$  é o seu superávit primário.

A despesa nominal com os juros sobre a dívida pública, por sua vez, é dada por<sup>5</sup>

$$J = I \cdot D_{-1} \quad (2)$$

---

4 A respeito das questões tratadas nesta seção, ver Giambiagi (1998a) e (1998b).

5 Essa fórmula pode envolver alguma subestimação da despesa efetiva de juros, por ignorar os juros adicionais que resultam do fato de a dívida poder aumentar durante o período. De qualquer forma, o efeito só é relevante se o fluxo de déficit for elevado.

em que  $i$  é a taxa *nominal* bruta de juros ponderada e  $D_{-1}$  é a dívida líquida total – interna (exclusive base monetária) e externa – do setor público com defasagem de um período.<sup>6</sup>

As NFSPs são financiadas pela variação da dívida líquida total do setor público, sem a base monetária ( $D$ ), e pela emissão de moeda, dada pela variação da base monetária ou senhoriagem ( $\Delta B$ ):<sup>7</sup>

$$NFSP = \Delta D + \Delta B \quad (3)$$

O PIB é dado por

$$Y = Y_{-1} \cdot (1 + y) \quad (4)$$

sendo

$$y = (1 + \pi) \cdot (1 + q) - 1 \quad (5)$$

em que  $Y$  é o PIB,  $Y_{-1}$  é o PIB com defasagem de um período e  $y$  é a taxa de crescimento *nominal* da economia – calculada pela combinação da taxa de inflação ( $\pi$ ) com a taxa de crescimento real ( $q$ ), a qual, em condições de *steady state*, é igual à taxa de crescimento nominal da dívida para que a relação entre a dívida pública e o PIB ( $d$ ) seja constante no tempo. Portanto:

$$d = D / Y \quad (6)$$

e

$$\Delta D = y \cdot D_{-1} \quad (7)$$

Substituindo (2) em (1) e (7) em (3), igualando (1) e (3) e dividindo por (4), conclui-se, após alguns algebrismos, que o superávit primário do setor público como proporção do PIB, definido por

---

6 A ponderação refere-se ao peso relativo das dívidas interna e externa e aos respectivos custos.

7 De modo geral, no restante do trabalho, o conceito de “dívida pública” utilizado exclui a base monetária.

$$p = SP/Y \quad (8)$$

deve ser igual a

$$p = d \cdot (i - y) / (1 + y) - s \quad (9)$$

em que

$$s = \Delta B/Y \quad (10)$$

para manter constante a relação dívida pública/PIB.

A seguir, substituindo (7) em (3) e dividindo (3) por (4), conclui-se que o déficit nominal do setor público como proporção do PIB, definido como

$$F = NFSP/Y \quad (11)$$

deve ser igual a

$$f = d \cdot y / (1 + y) + s \quad (12)$$

para que a relação dívida/PIB seja constante.

As Tabelas 1 e 2 apresentam os superávits primários como proporção do PIB requeridos para estabilizar a relação dívida pública/PIB em diferentes circunstâncias. Em todos os casos, o conceito de “dívida líquida” não considera a base monetária. Inicialmente, por analogia com esse raciocínio para o setor público, analisa-se o caso do governo central. Adotam-se como parâmetros um ( $s$ ) de 0,001 – que equivale, aproximadamente, ao que cabe esperar em uma economia com baixa inflação e uma base monetária da ordem de 2% a 3% do PIB – e um ( $\pi$ ) de 0,002. A partir da equação (9), calculam-se diferentes valores de ( $p$ ), que mantém estável a relação dívida pública/PIB – no caso do governo central –, para diferentes valores de ( $d$ ), da taxa de crescimento real da economia e das taxas de juros. Adotam-se como parâmetros as relações dívida do governo central/PIB e dívida líquida do setor público, excluindo a relação base monetária/PIB de 0,20 e 0,40, respectivamente, valores próximos aos que se pretende atingir até 2001, no contexto do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Alter-



**TABELA 1**  
**Superávit Primário Requerido para Estabilizar a Relação Dívida Pública/PIB,**  
**no Caso do Governo Central (% do PIB)**  
( $\pi = 0,02$ ,  $s = 0,001$  e  $d = 0,20$ )

Taxa Nominal Bruta de Juros (%)	Taxa de Crescimento Real do PIB (%)			
	3,0	4,0	5,0	6,0
8,0	0,46	0,26	0,07	-0,12
10,0	0,84	0,64	0,44	0,25
12,0	1,22	1,02	0,82	0,62
14,0	1,60	1,39	1,19	0,99
16,0	1,98	1,77	1,56	1,36

nativamente, supondo-se que os valores mantenham-se nos níveis atuais, consideram-se dívidas cinco pontos percentuais do PIB acima desses níveis, similares aos esperados para 1999, em função da desvalorização cambial e do déficit previsto para o ano em curso.<sup>8</sup>

Como se observa, com um ( $d$ ) de 20% do PIB, uma taxa de crescimento real do PIB de 3% e taxas de juros nominais de 16%, para manter constante a

**TABELA 2**  
**Superávit Primário Requerido para Estabilizar a Relação Dívida Pública/PIB,**  
**no Caso do Governo Central (% do PIB)**  
( $\pi = 0,02$ ,  $s = 0,001$  e  $d = 0,25$ )

Taxa Nominal Bruta de Juros (%)	Taxa de Crescimento Real do PIB (%)			
	3,0	4,0	5,0	6,0
8,0	0,60	0,35	0,11	-0,13
10,0	1,08	0,82	0,58	0,33
12,0	1,55	1,30	1,04	0,80
14,0	2,03	1,77	1,51	1,26
16,0	2,50	2,24	1,98	1,72

<sup>8</sup> Para efeito de comparação com as metas do acordo com o FMI, que se destina a estabilizar a dívida, incluindo a base monetária em 45% do PIB, cabe lembrar que essa base é da ordem de 4% do PIB.

relação dívida pública/PIB, o governo central precisaria gerar um superávit primário de 1,98% do PIB. O superávit primário poderia ser menor para taxas reais de crescimento do PIB maiores e ou taxas de juros nominais menores.<sup>9</sup> Como se pode observar na Tabela 2, para  $i > y$ , um aumento de  $(d)$ , dada uma taxa de crescimento real do PIB, requer um superávit primário maior para manter constante a relação dívida pública/PIB, para quaisquer combinações de taxas de juros nominais e taxas de crescimento real do PIB.

Analogamente, tendo em vista o setor público consolidado, com um  $(d)$  de 40% do PIB, uma taxa de crescimento real do PIB de 3% e taxas de juros nominais de 16%, o setor público precisaria gerar um superávit primário de 4,07% do PIB para manter constante a relação dívida pública/PIB (Tabela 3). O superávit primário poderia ser menor para taxas reais de crescimento do PIB maiores e ou taxas de juros nominais menores. Novamente, para  $i > y$ , aumentos de  $(d)$ , dada uma taxa de crescimento real do PIB, requerem um superávit primário maior para manter constante a relação dívida pública/PIB (Tabela 4).

A seguir, nas Tabelas 5 e 6, o objetivo é calcular as necessidades nominais de financiamento, tanto do governo central quanto do setor público consolidado, requeridas para manter constante a relação dívida pública/PIB, para

**TABELA 3**  
**Superávit Primário Requerido para Estabilizar a Relação Dívida Pública/PIB**  
**no Caso do Setor Público Consolidado (% do PIB)**  
**( $\pi = 0,02$ ,  $s = 0,001$  e  $d = 0,40$ )**

Taxa Nominal Bruta de Juros (%)	Taxa de Crescimento Real do PIB (%)			
	3,0	4,0	5,0	6,0
8,0	1,02	0,62	0,24	-0,14
10,0	1,78	1,38	0,98	0,60
12,0	2,54	2,13	1,73	1,34
14,0	3,30	2,89	2,48	2,08
16,0	4,07	3,64	3,22	2,82

<sup>9</sup> As taxas de juros adotadas no exercício são significativamente inferiores às atuais, o que decorre da hipótese de queda da inflação e dos níveis de spread de risco-país no futuro.

**TABELA 4**  
**Superávit Primário Requerido para Estabilizar a Relação Dívida Pública/PIB,**  
**no Caso do Setor Público Consolidado (% do PIB)**  
( $\pi = 0,02$ ,  $s = 0,001$  e  $d = 0,45$ )

Taxa Nominal Bruta de Juros (%)	Taxa de Crescimento Real do PIB (%)			
	3,0	4,0	5,0	6,0
8,0	1,16	0,71	0,28	-0,15
10,0	2,02	1,56	1,12	0,68
12,0	2,87	2,41	1,96	1,51
14,0	3,73	3,26	2,80	2,35
16,0	4,59	4,11	3,64	3,18

diferentes ( $d$ ) e taxas reais de crescimento do PIB, com base na equação (12).

No caso do governo central, para que a relação dívida pública/PIB seja constantemente de 20% do PIB, é preciso que tenha necessidades nominais de 1,06% do PIB, se a taxa de crescimento real da economia for de 3%. Seguindo o mesmo raciocínio, para taxas de crescimento real do PIB maiores, é possível para o governo central tolerar déficits nominais mais altos. Portanto, para níveis de dívida de 20% a 25% do PIB, inflação de 2% a.a., emissão monetária de 0,1% do PIB e crescimento real do PIB de 4% a 5%, o *déficit nominal do governo central deve ficar entre 1,3% e 1,8% do PIB*, para que a relação dívida pública/PIB fique constante (Tabela 5).

No que diz respeito ao setor público consolidado, para se manter um ( $d$ ) de 40% do PIB, dado um crescimento real de 3% do PIB, deve se gerar um déficit nominal de 2,03% do PIB. Para um aumento de ( $d$ ) – de 40% do PIB

**TABELA 5**  
**Necessidades Nominais de Financiamento Requeridas para Estabilizar a Relação**  
**Dívida Pública/PIB, no Caso do Governo Central (% do PIB)**  
( $\pi = 0,02$ ,  $s = 0,01$ )

Dívida do Governo Central (% do PIB)	Taxa de Crescimento Real do PIB (%)			
	3,0	4,0	5,0	6,0
20,0	1,06	1,25	1,43	1,60
25,0	1,30	1,53	1,76	1,98

**TABELA 6**  
**Necessidades Nominais de Financiamento Requeridas para Estabilizar a Relação**  
**Dívida Pública/PIB, no Caso do Setor Público Consolidado (% do PIB)**  
( $\pi = 0,02$ ,  $s = 0,01$ )

<i>Dívida do Setor Público (% do PIB)</i>	<i>Taxa de Crescimento Real do PIB (%)</i>			
	<i>3,0</i>	<i>4,0</i>	<i>5,0</i>	<i>6,0</i>
40,0	2,03	2,39	2,75	3,10
45,0	2,27	2,68	3,08	3,48

para 45%, por exemplo – e dada a taxa de crescimento real do PIB, o setor público pode registrar um déficit nominal maior e, mesmo assim, manter a relação dívida pública/PIB constante.

Portanto, para níveis de dívida de 40% a 45% do PIB, inflação de 2% a.a., emissão monetária de 0,1% do PIB e crescimento real do PIB de 4% a 5%, o *déficit nominal do setor público deve ficar entre 2,4% e 3,1% do PIB*, para manter constante a relação dívida/PIB (Tabela 6). Tendo em vista o elevado déficit nominal de 1998, conclui-se que há muito a ser feito. O tamanho do esforço fiscal dependerá do nível de taxa de juros prevalecente: quanto maior for esta, maior terá de ser o superávit primário para que haja uma redução do déficit nominal. O esforço fiscal deverá ser ainda particularmente intenso, tendo em vista a necessidade de compensar o fim dos fatores *once for all*, que serão posteriormente comentados.

Os dados apresentados sugerem que há espaço para se ter um déficit moderado, sem que isso signifique uma trajetória explosiva da relação dívida pública/PIB. De qualquer forma, pode ser arriscado o setor público gerar déficits nominais exatamente no montante máximo para garantir a estabilidade dessa relação, já que diante de qualquer choque adverso pode haver a necessidade de aumento das taxas de juros nominais, o que se refletiria em crescimento do déficit nominal e, conseqüentemente, tudo o mais constante, em acréscimo da relação dívida/PIB. O ideal seria ter, a partir de certo ponto, uma trajetória de redução progressiva da relação dívida pública/PIB, coisa que, ao longo do tempo, exigiria superávits primários menores – devido à menor despesa de juros – para se garantir a trajetória declinante dessa relação.

### 3. As Contas do Governo Central: 1995-1998 – Fatos Estilizados

A análise da evolução das necessidades de financiamento do setor público no conceito nominal, no período 1995-1998, aponta para uma significativa deterioração do resultado primário, que, mesmo após a expressiva piora registrada de 1994 para 1995, passou de um superávit de 0,3% do PIB em 1995 para um resultado nulo em 1998 (Tabela 7). Vale destacar que o resultado primário em 1998 apresentou uma certa melhora em relação ao ano de 1997, quando o déficit atingiu 1% do PIB. Essa melhora decorreu, em grande medida, do comportamento do resultado primário do governo central, que de um déficit de 0,3% do PIB em 1997 fechou o ano com um superávit de 0,6%, fruto do significativo aumento da receita, em função do pacote fiscal do final de 1997 (Tabela 7).

O superávit primário do governo central em 1998, por sua vez, decorreu, principalmente, de quatro fatores, que deverão desaparecer até 2002. Esses fatores são: (i) a arrecadação da CPMF; (ii) a natureza temporária de parte do aumento do imposto de renda sobre aplicações financeiras, do pacote fiscal de novembro de 1997, que valeu apenas para o ano de 1998; (iii) receitas do tipo *once for all* geradas pelas concessões da telefonia – que deverão ter certa importância até o ano 2000, mas deixarão de existir a partir de então; e (iv) os efeitos do Fundo de Estabilização Fiscal, que poderão desaparecer a partir do ano 2000.<sup>10</sup> A combinação desses fatores colaborou com aproximadamente 2% do PIB para a contenção do déficit em 1998.

No que diz respeito às despesas não-financeiras, destacam-se o aumento dos gastos com benefícios previdenciários e com a rubrica “outras despesas de custeio e capital”. O aumento das despesas previdenciárias, de 4,9% do PIB em 1994 para 6% em 1998, decorreu mais de o reajuste de benefícios ter sido significativamente superior às taxas de inflação registradas no perío-

---

10 O FEF representa a desvinculação de certa parte das receitas, permitindo ao governo federal não transferir a cota-parte de estados e municípios, correspondente ao imposto de renda de funcionários lotados nas repartições federais e 20% das receitas vinculadas associadas, basicamente, ao PIS-Pasep. No caso dos municípios, entretanto, o acordo negociado para prorrogar o FEF até 31 de dezembro de 1999 determinou que, a partir do segundo semestre de 1997, o governo federal transferisse para eles 50% do que retinha nos termos da versão do FEF prevalecente até então, proporção essa que aumentou para 60% em 1998 e para 80% em 1999.

**TABELA 7**  
**Necessidades de Financiamento do Setor Público: 1994-1998 – Conceito Nominal**  
**(% do PIB)<sup>a</sup>**

<i>Discriminação</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
<b>Governo Central</b>					
Receita Total	18,92	18,31	17,49	18,49	20,44
Tesouro <sup>b</sup>	13,91	13,27	12,27	13,38	15,27
INSS	5,01	5,04	5,22	5,11	5,17
(-) Transferências a Estados e Municípios	2,55	2,83	2,74	2,78	3,02
Receita Líquida	16,37	15,48	14,75	15,71	17,42
Despesas Não-Financeiras	13,95	14,82	14,55	15,49	16,73
Pessoal	5,14	5,61	5,25	4,78	5,09
Ativos	2,82	2,95	2,66	2,36	2,40
Inativos	1,99	2,32	2,33	2,20	2,46
Transferências para Pgto. de Pessoal	0,33	0,34	0,26	0,22	0,23
Benefícios Previdenciários	4,85	5,04	5,30	5,43	5,96
Abono Salarial e Seguro-Desemprego	0,55	0,53	0,53	0,57	0,58
Oper. Oficiais de Crédito (POOC)	0,15	0,28	0,14	0,20	0,23
Desapropriações para Ref. Agrária	n.d.	n.d.	n.d.	0,08	0,06
Despesas de Fundos Regionais <sup>c</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	0,04	0,09
Outras Despesas Correntes e de Capital	3,26	3,36	3,33	4,39	4,72
OCC do Tesouro <sup>d</sup>	2,35	2,32	2,46	2,98	3,37
Ministério da Saúde	1,36	1,21	1,06	1,33	1,37
Outros	0,99	1,11	1,40	1,65	2,00
INSS	0,21	0,24	0,22	0,18	0,17
Outras <sup>e</sup>	0,70	0,80	0,65	1,23	1,18
Discrepância Estatística <sup>f</sup>	-0,83	0,14	-0,17	0,54	0,11
Superávit Primário <sup>g,h</sup>	3,25	0,52	0,37	-0,32	0,58
Juros Nominais Líquidos <sup>h</sup>	13,41	2,90	2,93	2,31	6,03
Déficit Nominal (Necessidades de Financiamento) <sup>h</sup>	10,16	2,38	2,56	2,63	5,45
<b>Estados e Municípios</b>					
Superávit Primário <sup>g</sup>	0,77	-0,18	-0,54	-0,73	-0,21
Juros Nominais	12,84	3,39	2,16	2,30	1,83
Déficit Nominal	12,07	3,57	2,70	3,03	2,04
<b>Empresas Estatais</b>					
Superávit Primário <sup>g</sup>	1,19	-0,07	0,08	0,07	-0,36
Juros Nominais	5,93	1,25	0,68	0,51	0,17
Déficit Nominal	4,74	1,32	0,60	0,44	0,53
<b>Setor Público</b>					
Superávit Primário <sup>g</sup>	5,21	0,27	-0,09	-0,98	0,01
Juros Nominais	32,18	7,54	5,77	5,12	8,03
Déficit Nominal	26,97	7,27	5,86	6,10	8,02

Fontes: Para a desagregação dos dados do governo central, Secretaria de Política Econômica (SPE), do Ministério da Fazenda. Para os demais dados, incluindo o resultado do agregado do governo central, Banco Central.

n.d. = não-disponível.

(a) A partir de 1997, conceito de pagamento efetivo.

(b) Inclui despesas não-transitadas pelo Tesouro.

(c) Subsídios de taxas de juros e taxa de administração de 3% sobre o patrimônio líquido dos fundos.

(d) Inclui restos a pagar.

Refere-se ao conceito “liberação”. Em 1998, exclui R\$ 1.848 milhões, referentes a pagamento de benefícios do INSS, computados como OCC na estatística regular da Secretaria do Tesouro Nacional.

(e) Inclui o resultado do Banco Central, as despesas não-transitadas e as diferenças metodológicas entre os critérios de apropriação do gasto da Secretaria de Política Econômica e da Secretaria do Tesouro Nacional.

(f) Um resultado negativo (positivo) indica redução (aumento) das necessidades de financiamento.

(g) (-) = déficit.

(h) Dado do Banco Central.

do (essa questão será melhor discutida na seção seguinte). A rubrica OCC do Tesouro, por sua vez, que funcionava no passado como uma variável de ajuste para adequar os gastos a uma determinada meta fiscal, teve aumento expressivo, de um ponto percentual do PIB entre 1994 e 1998.

Em relação ao déficit nominal do setor público, houve um aumento em 1998 em comparação com 1997 que se refletiu no crescimento das despesas com juros nominais incidentes sobre a dívida pública, a despeito da queda da inflação. Como resultado, o déficit nominal passou de 6,1% do PIB em 1997 para 8% em 1998.

O aumento da despesa com juros em 1998 decorreu de três elementos:

- i) a elevação da taxa de juros, com dois *saltos* no final de 1997 e em setembro de 1998, após um movimento temporário de queda no período janeiro-agosto;
- ii) o aumento da dívida pública durante 1998, em decorrência da própria dimensão do déficit; e
- iii) a necessidade de intensificar o ritmo de desvalorização real da taxa de câmbio, de modo a melhorar o desempenho da balança comercial, com reflexos sobre o nível de juros necessário para gerar uma remuneração satisfatória, medida em dólares, para os investidores do mercado financeiro.

#### **4. O “Efeito-Salário Mínimo” e a Reversão das OCCs**

O fato de as despesas previdenciárias terem aumentado significativamente nos últimos anos tem feito alguns analistas suporem que o maior controle fiscal estaria subordinado à aprovação das chamadas “reformas estruturais”, enfatizando nesse caso a reforma da previdência. Entretanto, a análise tanto do aumento das despesas previdenciárias quanto dos gastos com a rubrica OCC mostra que, mesmo sem a aprovação das reformas, os déficits registrados poderiam ter sido menores.

A Tabela 8 compara o valor observado da despesa previdenciária com o que seria obtido se os benefícios tivessem sido pura e simplesmente reajustados pelo Índice Geral de Preços (IGP), em um esquema típico de in-

**TABELA 8**  
**Despesa com Benefícios – Reajuste Médio x Reajuste Hipotético Indexado ao IGP**

Ano	Índice Médio de Reajuste dos Benefícios (%)	Índice Médio de Reajuste Hipotético (%)	Fator Extra Acumulado (julho 1994=1,000)	Despesa Observada (% do PIB)	Despesa Hipotética (% do PIB)
1994	n.c.	n.c.	n.c.	4,85	4,85
1995	36,5 <sup>a</sup>	14,4 <sup>a</sup>	1,193	5,04	4,22
1996	22,2	10,8	1,316	5,30	4,03
1997	10,5	10,3	1,318	5,43	4,12
1998	5,8	6,1	1,314	5,96	4,54

(a) Comparação do índice médio de 1995 com o índice de julho de 1994.

n.c. = não-considerado.

dexação *backward looking*, por ocasião do reajuste anual, em vez de ter aumentos significativamente acima da inflação, como, na prática, ocorreu.

A primeira coluna apresenta o reajuste nominal observado – comparando-se índices médios anuais e levando-se em consideração a existência de 13 pagamentos por ano –, enquanto a segunda mostra o índice médio anual de reajuste hipotético, ou seja, aquele que se teria verificado caso os benefícios tivessem sido corrigidos pela inflação registrada nos 12 meses imediatamente anteriores ao reajuste, medida pelo IGP. A diferença entre as duas colunas reflete o fato de que, de julho de 1994 a junho de 1998 – última data de reajuste –, os benefícios sofreram um reajuste nominal acumulado de 99%, muito superior à inflação do período, de 52%. Em outras palavras, se o reajuste dos benefícios tivesse acompanhado o IGP desde o início do Plano Real, o total da despesa previdenciária hipotética teria sido significativamente menor do que a despesa observada e, por consequência, também teria sido expressivamente menor o déficit nominal do governo central. Tomando-se como referência o ano de 1998, a despesa previdenciária observada foi de 6% do PIB, 1,5 ponto percentual acima da despesa que teria ocorrido caso os reajustes dos benefícios tivessem seguido a inflação no período pós-Plano Real.<sup>11</sup>

11 O crescimento real do total das despesas previdenciárias ficou abaixo da variação do índice real de reajuste, em função da adoção de medidas compensatórias por parte do INSS que implicaram o corte parcial de alguns benefícios e a redução de fraudes.



Quanto às OCCs do Tesouro Nacional, tradicionalmente uma rubrica em que incidia o chamado “controle do gasto na boca do caixa”, elas também apresentaram crescimento expressivo entre 1994 e 1998, passando de 2,4% do PIB para 3,4% (Tabela 7). As OCCs representam a soma de todos os gastos do governo central, com exceção das despesas de maior rigidez, particularmente as despesas com pessoal, os benefícios previdenciários, as transferências constitucionais e o pagamento dos juros da dívida pública.<sup>12</sup>

As Tabelas 9 a 11 e o Apêndice apresentam a desagregação da liberação de recursos para custeio pelos três poderes nos anos de 1994 a 1998 (como percentual do PIB, a preços constantes de 1998, e por composição da OCC, a preços correntes). No que diz respeito ao crescimento das liberações no período 1994-1998, a variação total de um ponto percentual do PIB representou crescimento real acumulado de 78% no período, com taxas de crescimento real anual de 9,3%, 14,7%, 25,3% e 13,3% em 1995, 1996, 1997 e 1998, respectivamente (Tabelas 9 e 10).

Os maiores destaques em termos de variação das liberações de recursos no período foram os Ministérios da Previdência Social; Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal; Planejamento e Orçamento; Agricultura e Reforma Agrária; e Transportes, além do Poder Judiciário, que juntos somaram 0,91 ponto percentual do PIB de acréscimo (*delta*) da despesa no período considerado (Tabela 9). Ou seja, esses itens foram responsáveis por quase toda a variação da rubrica OCC entre 1994 e 1998. Em 1998, esses seis itens tiveram participação conjunta de 35,1% no total liberado para a OCC, ante um percentual de 11,5% do total em 1994. É interessante notar que as liberações para o Ministério da Saúde, medidas como percentagem do PIB, em 1998, foram praticamente idênticas às de 1994. Por outro lado, entre as áreas que perderam recursos, cabe notar as perdas do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Isoladamente, cada um dos acréscimos ocorridos é defensável em termos de justiça social, já que visam aos gastos com novos benefícios assistenciais (Ministério da Previdência), com a reforma agrária (Gabinete da Reforma

---

<sup>12</sup> No que se segue, referimo-nos apenas às despesas da linha de “OCC do Tesouro” da Tabela 7. Deixamos de lado, portanto, os demais itens, exceto pessoal e benefícios previdenciários, que constam da despesa não-financeira na mesma tabela.

**TABELA 9**  
**Execução Financeira do Tesouro Nacional: Despesas de OCC – Inclui Restos a Pagar**  
**(% do PIB)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1998- 1994	Comp. da Diferença (%)
<b>Poder Executivo</b>	2,22	2,19	2,25	2,76	3,09	0,87	84,8
Presidência da República <sup>1</sup>	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,00	0,5
Vice-Presidência da República	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Ministérios Militares <sup>2</sup>	0,21	0,21	0,22	0,20	0,16	-0,05	-5,3
Advocacia Geral da União	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Ministério da Agricultura e Reforma Agrária <sup>3</sup>	0,04	0,04	0,09	0,14	0,16	0,12	11,8
Ministério da Ciência e Tecnologia	0,10	0,11	0,11	0,09	0,07	-0,04	-3,4
Ministério da Fazenda	0,12	0,06	0,04	0,06	0,09	-0,03	-3,2
Ministério da Educação e do Desporto <sup>4</sup>	0,14	0,21	0,20	0,23	0,31	0,17	16,7
Ministério da Indústria, Comércio e Turismo	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,8
Ministério da Justiça	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	2,3
Ministério das Minas e Energia	0,02	0,01	0,01	0,00	0,03	0,01	1,1
Ministério da Previdência Social	0,00	0,04	0,07	0,18	0,30	0,30	29,3
Ministério das Relações Exteriores	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	-0,01	-1,2
Ministério da Saúde	1,36	1,21	1,06	1,33	1,37	0,01	1,4
Ministério do Trabalho	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	-0,1
Ministério dos Transportes	0,10	0,12	0,19	0,26	0,26	0,16	15,4
Ministério das Comunicações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,2
Ministério da Cultura	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,6
Ministério do Planejamento e Orçamento <sup>5</sup>	0,02	0,06	0,09	0,08	0,11	0,09	8,6
Ministério do Meio Amb., Rec. Hid. e Amazônia Legal	0,00	0,04	0,06	0,09	0,11	0,10	10,0
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	-0,01	-0,5
<b>Poder Legislativo</b>	0,03	0,04	0,04	0,04	0,05	0,01	1,2
Câmara dos Deputados	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,6
Senado Federal	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,1
Tribunal de Contas da União	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,4
<b>Poder Judiciário</b>	0,10	0,09	0,17	0,19	0,24	0,14	14,0
STF	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,1
STJ	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	-0,2
Conselho de Justiça Federal	0,02	0,04	0,08	0,10	0,09	0,08	7,3
Justiça Militar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Justiça Eleitoral	0,03	0,01	0,04	0,02	0,05	0,02	1,9
Justiça do Trabalho	0,03	0,03	0,04	0,04	0,07	0,04	4,2
Tribunal de Justiça do DF	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,1
Ministério Público da União	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,5
<b>Total</b>	<b>2,35</b>	<b>2,32</b>	<b>2,46</b>	<b>2,98</b>	<b>3,37</b>	<b>1,03</b>	<b>100,0</b>
<b>Memo PIB (Valores Correntes em R\$ Bilhões):</b>	<b>349,2</b>	<b>646,2</b>	<b>778,8</b>	<b>866,8</b>	<b>901,8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

(1) Inclui Secretaria de Assuntos Estratégicos.

(2) Ministérios do Exército, Marinha, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas.

(3) Inclui Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, a partir de 1995.

(4) Inclui Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes.

(5) Inclui as despesas do Ministério de Integração Regional em 1994, incorporadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento, a partir de 1995.

**TABELA 10**  
**Execução Financeira do Tesouro Nacional: Despesas de OCC – Inclui Restos a Pagar**  
**(R\$ Mil Constantes de 1998)**

	1994	1995	1996	1997	1998	Cresc. Acumu- lado (%)
<b>Poder Executivo</b>	16.138.890	17.654.931	19.620.021	24.849.959	27.828.705	72,4
Presidência da República <sup>1</sup>	82.029	118.751	158.686	149.828	143.369	74,8
Vice-Presidência da República	181	829	1.240	987	794	337,6
Ministérios Militares <sup>2</sup>	1.561.353	1.705.497	1.910.058	1.814.666	1.442.605	-7,6
Advocacia Geral da União	7.856	4.705	10.846	8.354	12.459	58,6
Ministério da Agricultura e Reforma Agrária <sup>3</sup>	306.779	342.256	807.821	1.243.072	1.470.541	379,3
Ministério da Ciência e Tecnologia	764.231	858.886	926.465	796.294	629.927	-17,6
Ministério da Fazenda	888.824	516.185	381.652	531.165	807.018	-9,2
Ministério da Educação e do Desporto <sup>4</sup>	1.031.988	1.662.994	1.745.237	2.079.266	2.819.594	173,2
Ministério da Indústria, Comércio e Turismo	28.548	25.349	48.547	128.441	105.437	269,3
Ministério da Justiça	72.560	134.829	181.918	191.177	302.212	316,5
Ministério das Minas e Energia	121.180	59.428	63.972	38.143	248.936	105,4
Ministério da Previdência Social	24.410	320.138	577.906	1.596.019	2.738.964	111,20,7
Ministério das Relações Exteriores	267.941	222.781	243.630	224.895	217.566	-18,8
Ministério da Saúde	9.891.300	9.764.782	9.233.233	11.949.284	12.377.007	25,1
Ministério do Trabalho	40.459	68.447	67.603	64.092	38.677	-4,4
Ministério dos Transportes	720.131	929.955	1.694.414	2.334.537	2.316.908	221,7
Ministério das Comunicações	19.279	24.341	29.876	24.177	42.922	122,6
Ministério da Cultura	39.893	65.315	88.703	98.608	106.187	166,2
Ministério do Planejamento e Orçamento <sup>5</sup>	167.501	477.588	821.701	716.592	1.004.054	499,4
Ministério do Meio Amb., Rec. Hid. e Amazônia Legal	34.410	322.638	565.145	813.007	964.999	2.704,4
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado	68.036	29.236	61.370	47.354	38.529	-43,4
<b>Poder Legislativo</b>	239.623	282.515	308.667	326.930	407.136	69,9
Câmara dos Deputados	125.445	163.958	164.379	182.102	214.543	71,0
Senado Federal	93.139	88.635	105.572	101.440	126.196	35,5
Tribunal de Contas da União	21.040	29.922	38.716	43.389	66.397	215,6
<b>Poder Judiciário</b>	714.074	750.056	1.506.844	1.673.129	2.176.341	204,8
STF	14.676	21.961	36.219	50.170	26.050	77,5
STJ	49.460	41.530	40.528	43.454	45.286	-8,4
Conselho de Justiça Federal	128.058	305.098	684.692	913.784	834.754	551,9
Justiça Militar	6.144	8.469	5.990	9.246	10.074	64,0
Justiça Eleitoral	226.544	54.764	335.050	157.305	458.070	102,2
Justiça do Trabalho	214.861	242.606	306.878	364.931	657.008	205,8
Tribunal de Justiça do DF	31.000	35.823	41.759	48.971	48.547	56,6
Ministério Público da União	43.330	39.804	55.729	85.268	96.552	122,8
<b>Total</b>	<b>17.092.587</b>	<b>18.687.502</b>	<b>21.435.532</b>	<b>26.850.018</b>	<b>30.412.182</b>	<b>77,9</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Obs.: Deflator: IGP médio.

(1) Inclui Secretaria de Assuntos Estratégicos.

(2) Ministérios do Exército, Marinha, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas.

(3) Inclui Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, a partir de 1995.

(4) Inclui Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes.

(5) Inclui as despesas do Ministério de Integração Regional em 1994, incorporadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento, a partir de 1995.

**TABELA 11**  
**Composição da Despesa das OCCs (%)**

	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Poder Executivo</b>	94,4	94,5	91,5	92,6	91,5
Presidência da República <sup>1</sup>	0,5	0,6	0,7	0,6	0,5
Vice-Presidência da República	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ministérios Militares <sup>2</sup>	9,1	9,1	8,9	6,8	4,7
Advocacia Geral da União	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Ministério da Agricultura e Reforma Agrária <sup>3</sup>	1,8	1,8	3,8	4,6	4,8
Ministério da Ciência e Tecnologia	4,5	4,6	4,3	3,0	2,1
Ministério da Fazenda	5,2	2,8	1,8	2,0	2,7
Ministério da Educação e do Desporto <sup>4</sup>	6,0	8,9	8,1	7,7	9,3
Ministério da Indústria, Comércio e Turismo	0,2	0,1	0,2	0,5	0,3
Ministério da Justiça	0,4	0,7	0,8	0,7	1,0
Ministério das Minas e Energia	0,7	0,3	0,3	0,1	0,8
Ministério da Previdência Social	0,1	1,7	2,7	5,9	9,0
Ministério das Relações Exteriores	1,6	1,2	1,1	0,8	0,7
Ministério da Saúde	57,9	52,3	43,1	44,5	40,7
Ministério do Trabalho	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1
Ministério dos Transportes	4,2	5,0	7,9	8,7	7,6
Ministério das Comunicações	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ministério da Cultura	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3
Ministério do Planejamento e Orçamento <sup>5</sup>	1,0	2,6	3,8	2,7	3,3
Ministério do Meio Amb., Rec. Híd. e Amazônia Legal	0,2	1,7	2,6	3,0	3,2
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado	0,4	0,2	0,3	0,2	0,1
<b>Poder Legislativo</b>	1,4	1,5	1,4	1,2	1,3
Câmara dos Deputados	0,7	0,9	0,8	0,7	0,7
Senado Federal	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Tribunal de Contas da União	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Poder Judiciário</b>	4,2	4,0	7,0	6,2	7,2
STF	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
STJ	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Conselho de Justiça Federal	0,7	1,6	3,2	3,4	2,7
Justiça Militar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Justiça Eleitoral	1,3	0,3	1,6	0,6	1,5
Justiça do Trabalho	1,3	1,3	1,4	1,4	2,2
Tribunal de Justiça do DF	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Ministério Público da União	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

(1) Inclui Secretaria de Assuntos Estratégicos.

(2) Ministérios do Exército, Marinha, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas.

(3) Inclui Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, a partir de 1995.

(4) Inclui Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes.

(5) Inclui as despesas do Ministério de Integração Regional em 1994, incorporadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento, a partir de 1995.

Agrária), com a recuperação das estradas (Ministério dos Transportes) e com a irrigação de regiões áridas (Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal), entre outros. Entretanto, os acréscimos considerados em conjunto revelam um quadro de superposição de demandas que, combinado com a insuficiência de receita, conspirou contra o equilíbrio orçamentário.

## 5. O Futuro: Reforma e Ajuste

Como foi visto na segunda seção, o setor público precisará fazer grande esforço fiscal para manter a relação dívida pública/PIB estável em um patamar da ordem de 40% a 45% do PIB. O grande desafio nos próximos anos será a melhoria do resultado primário – constatação consensual entre os principais analistas econômicos. Entretanto, há discordâncias quanto à forma como conseguir essa melhoria do resultado primário.<sup>13</sup>

Para alguns analistas, um maior controle fiscal está intrinsecamente ligado à aprovação das chamadas “reformas estruturais”. Assim, a não-aprovação rápida delas deixaria pouco espaço de manobra para a ação das autoridades, o que, portanto, se refletiria em uma evolução desfavorável das contas públicas nos próximos anos. Entretanto, segundo a nossa visão, há a possibilidade de melhorar parcialmente essas contas, apesar da rigidez constitucional. As medidas do programa de ajuste fiscal anunciado pelo governo no final de 1998, de certa forma, são o reconhecimento disso.<sup>14</sup>

Por um lado, como já foi visto na Seção 4, o expressivo aumento das despesas previdenciárias no período pós-Real – apontado pela maioria dos analistas como o principal vilão do resultado primário – decorreu, principalmente, de uma *superindexação* dos benefícios, o que, de fato, não se relaciona com a introdução ou não das reformas. Por outro, o significativo crescimento das outras despesas de custeio e capital nos últimos anos mos-

---

13 Sobre esses pontos, ver Velloso (1998) e Bevilaqua e Werneck (1997).

14 As medidas oficiais concentram-se mais no aumento de impostos do que na reversão do aumento de gastos, de que trata este trabalho.

tra que há um espaço para o controle do gasto que deixou de ser aproveitado. Isto é, mesmo sem a aprovação das reformas, os números do déficit poderiam ter sido menores.

Tão importante quanto a ausência de reformas para explicar o agravamento do desequilíbrio fiscal foi a ausência de uma restrição orçamentária rígida. Por “restrição orçamentária rígida” entende-se aqui a existência de um teto nominal do gasto que, dada uma previsão conservadora de receita e uma certa meta de déficit, condicione a satisfação das demandas à existência de recursos ou a um aumento apenas moderado do endividamento. O oposto – uma restrição orçamentária fraca – implica, na realidade, a ausência de maiores restrições. Quando a restrição orçamentária é rígida, o teto de déficit define o valor do gasto. *Quando não é, o gasto transforma-se no reflexo da soma das demandas e o déficit é o resultado do desajuste entre essas demandas e a receita.* No primeiro caso, a relação dívida pública/PIB fica *amarrada*. No segundo, ela é indeterminada – e, provavelmente, crescente. Sendo o Brasil um país com muitas carências, as demandas por recursos para a reforma agrária, melhoria dos serviços de saúde e da educação, aumento da segurança nas grandes cidades e maiores gastos com ciência e tecnologia etc. acabam ultrapassando os haveres públicos disponíveis. Mesmo tendo em vista que se trata de reivindicações justas de melhora da situação social, o problema é que a soma das demandas excede o próprio PIB. Assim, por mais importantes que sejam, não há reformas que permitam satisfazer as demandas reprimidas do país. Portanto, do que o setor público precisa é, fundamentalmente, ter um orçamento apertado, baseado em parâmetros conservadores, e respeitá-lo rigorosamente. O recente acordo assinado com o Fundo Monetário Internacional representa um passo importante nessa direção.

Vale destacar que, no Brasil, o gasto público não tem excedido o previsto. O problema é que na elaboração do orçamento o próprio governo considerou que, até 1998, haveria um déficit elevado. Além disso, a receita foi sistematicamente *inchada* nos últimos anos, como decorrência da superestimação do crescimento real do PIB e da taxa de inflação, o que equivale a atribuir às despesas uma fonte de recursos que de fato não existirá, ficando, na prática, as receitas abaixo das despesas.

## **6. Conclusão: a Necessidade de Fortalecer o Processo Orçamentário**

O descompasso entre as demandas sociais e a capacidade do orçamento em representá-las se traduziu, durante anos, no Brasil, em aumento de preços. Com o Plano Real, o excesso de demandas por gasto sobre o valor da receita implicou o aumento da dívida pública, que – sem contar a base monetária – passou de 26% para 31% do PIB entre 1994 e 1996. Em 1997, a privatização impediu um acréscimo significativo da dívida, que voltou a aumentar em 1998. Com o fim das privatizações, ou o déficit é cortado ou a dívida vai crescer como proporção do PIB. Em outras palavras, o setor público tem de priorizar o ajuste fiscal e, para isso, será preciso não só aprovar as reformas necessárias, mas também promover um ajuste convencional, independentemente da realização de mudanças constitucionais.

Pode-se alegar que tal ajuste implica custos que seria conveniente não assumir. Entretanto, como lembra Marcel (1993, p. 15), “se não se previnem os desequilíbrios fiscais a tempo, os ajustes fiscais posteriores acabam sendo enormemente prejudiciais para o conjunto das relações políticas, institucionais e administrativas construídas em torno das finanças públicas”. Nesse sentido é que se deve elaborar um orçamento realista – instrumento indispensável para fortalecer a disciplina fiscal e evitar que a repetição dos déficits dos últimos anos coloque o esforço de estabilização em risco.

A perspectiva, assim, de ter êxito na tentativa de reduzir o déficit público está intrinsecamente ligada ao aperfeiçoamento do processo orçamentário, com vistas à elaboração de uma programação de despesas efetivamente apertada. Isso realça o papel da Secretaria do Orçamento Geral da União e tende a transformar a discussão acerca do orçamento da União em um dos temas mais importantes do debate econômico. O Brasil estaria, então, fazendo uma transição de uma situação de “restrição orçamentária fraca” para outra em que as demandas seriam enquadradas no orçamento. Evidentemente, o mesmo controle do gasto pode ser obtido mediante a reedição das antigas práticas de “controle do gasto na boca do caixa”, mas isso não seria desejável. Em primeiro lugar, por deixar aberta a porta para um desequilíbrio elevado, em caso de cumprimento dos valores de despesas previstos no orçamento. Em segundo, pela dificuldade de os analistas entenderem esse tipo de prática como uma sinalização duradoura de ajuste efetivo. E, em terceiro lugar, pela margem de discricionariedade que isso

permite às autoridades e que deve ser minimizada, em nome da transparência.

Tanto quanto ou mais que da aprovação das reformas, o país precisa de uma mudança de mentalidade. O problema fiscal do Brasil nos últimos anos, em parte, parece refletir a existência do que a literatura denomina uma situação típica de *soft budget constraint*, ou “restrição orçamentária fraca” [Kornai (1986)]. Essa situação se caracteriza pela atribuição ao Estado de um papel paternalista que o leva a assumir responsabilidades por uma série de tarefas, sem ter o devido *lastro* de receita para isso. Na definição de Kornai (1986, p. 9, grifos nossos), isso refletiria a tendência de muitas sociedades “ao relaxamento da disciplina financeira, ao enfraquecimento do sentimento de que *gastar, sobreviver e crescer dependem da capacidade de gerar receitas, e não da ajuda de terceiros*”. Isso faz com que o Estado fique sobrecarregado pelas demandas de todo tipo para que se torne, ao mesmo tempo, um grande agente assistencialista e um promotor do crescimento.

Nas palavras, novamente, de Kornai (1986, p. 25), “o ‘abrandamento’ da restrição orçamentária relaciona-se com as políticas redistributivas em favor dos pobres, os incapacitados, os doentes e os idosos (...). Objetivos redistributivos em nome da justiça social e da solidariedade podem motivar instituições não-lucrativas, governos locais e órgãos do governo federal a exigir a adoção de políticas assistencialistas.” Esse comentário aplica-se, em linhas gerais, a quase todas as rubricas que sofreram aumento expressivo dos gastos, na composição das outras despesas de custeio e capital, nos últimos anos. Note-se que a *crítica a essa situação não implica contestar a natureza justa de nenhum dos gastos, mas apenas julgar que eles devem ter uma contrapartida de receita e ou ser hierarquizados para se adaptar à restrição orçamentária*, optando-se por algumas rubricas de gasto mais relevantes – em função de critérios que cabe a cada sociedade decidir –, em detrimento de outras.

É exatamente esse tipo de problema que o presidente Fernando Henrique Cardoso provavelmente tinha em mente, em discurso com grande repercussão pronunciado poucos dias antes das eleições de outubro de 1998, quando enfatizou que “o Estado não tem sido capaz de viver no limite de



seus próprios meios” e que “a sociedade quer que o governo faça muitas coisas, mas nem sempre dá os recursos suficientes para fazer”.<sup>15</sup>

No mesmo discurso, o presidente Fernando Henrique declarou que “precisamos fazer o Estado viver dentro dos seus limites”, gerando superávits primários “suficientes para impedir que a dívida pública cresça a um ritmo superior ao crescimento do PIB, mantendo estável essa relação ao longo do tempo”.

No que diz respeito à meta fiscal para o médio prazo, manter a dívida pública em níveis de 40% a 45% do PIB, havendo uma inflação de 2% a.a., emissão monetária de 0,1% do PIB e crescimento real do PIB de 4% a 5%, implicará ter um déficit nominal consolidado entre 2,4% e 3,1% do PIB. Tendo em vista o déficit nominal de mais de 8% em 1998, conclui-se que há muito a ser feito.

É nesse contexto que devem ser interpretadas as medidas de ajuste tomadas pelo Brasil recentemente. Nos termos das Tabelas 3 e 4, para uma taxa de juros nominal no intervalo de 10% a 12% – uma perspectiva razoável para o médio prazo –, um crescimento real do PIB entre 4% e 5% a.a. está associado a um superávit primário do setor público de 1% a 2,1% do PIB para estabilizar a dívida pública – sem base monetária – em 40% do PIB e de 1,1% a 2,4% do PIB para estabilizar a mesma variável em 45% do PIB. Nesse sentido e levando em consideração, de um lado, o esgotamento das fontes temporárias de receita, como a CPMF, depois de 2001, quando expira o acordo com o FMI, e, de outro, a meta de 3,1% do PIB de superávit primário para 1999, definida nas negociações com o FMI – em parte, baseada em receitas temporárias –, parece desejável que a meta de superávit primário do setor público após 2002 – depois do término do acordo com o FMI e no último ano do presente governo – seja estabelecida entre 2% e 2,5% do PIB.

---

15 Jornal do Brasil, 24.9.98.

## Apêndice

### Execução Financeira do Tesouro Nacional: Despesas de OCC – Conceito Liberação (Inclui Restos a Pagar) (R\$ Mil Correntes)

	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Poder Executivo</b>	7.738.248	14.176.113	17.500.688	23.919.491	27.828.705
Presidência da República <sup>1</sup>	39.331	95.352	141.545	144.218	143.369
Vice-Presidência da República	87	666	1.106	950	794
Ministérios Militares <sup>2</sup>	748.635	1.369.437	1.703.736	1.746.719	1.442.605
Advocacia Geral da União	3.767	3.778	9.674	8.041	12.459
Ministério da Agricultura e Reforma Agrária <sup>3</sup>	147.094	274.816	720.561	1.196.527	1.470.541
Ministério da Ciência e Tecnologia	366.432	689.647	826.389	766.478	629.927
Ministério da Fazenda	426.172	414.473	340.426	511.276	807.018
Ministério da Educação e do Desporto <sup>4</sup>	494.816	1.335.309	1.556.718	2.001.411	2.819.594
Ministério da Indústria, Comércio e Turismo	13.688	20.354	43.303	123.632	105.437
Ministério da Justiça	34.791	108.262	162.267	184.019	302.212
Ministério das Minas e Energia	58.103	47.718	57.062	36.715	248.936
Ministério da Previdência Social <sup>5</sup>	11.704	257.056	515.481	1.536.259	2.738.964
Ministério das Relações Exteriores	128.472	178.883	217.313	216.474	217.566
Ministério da Saúde	4.742.664	7.840.679	8.235.869	11.501.862	12.377.007
Ministério do Trabalho	19.399	54.960	60.301	61.692	38.677
Ministério dos Transportes	345.287	746.712	1.511.385	2.247.124	2.316.908
Ministério das Comunicações	9.244	19.545	26.649	23.272	42.922
Ministério da Cultura	19.128	52.445	79.121	94.916	106.187
Ministério do Planejamento e Orçamento <sup>5</sup>	80.313	383.482	732.942	689.760	1.004.054
Ministério do Meio Amb., Rec. Híd. e Amazônia Legal	16.499	259.064	504.099	782.565	964.999
Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado	32.622	23.475	54.741	45.581	38.529
<b>Poder Legislativo</b>	114.894	226.847	275.325	314.689	407.136
Câmara dos Deputados	60.148	131.651	146.623	175.283	214.543
Senado Federal	44.658	71.170	94.168	97.642	126.196
Tribunal de Contas da União	10.088	24.026	34.534	41.764	66.397
<b>Poder Judiciário</b>	342.383	602.261	1.344.076	1.610.481	2.176.341
STF	7.037	17.634	32.307	48.291	26.050
STJ	23.715	33.347	36.150	41.827	45.286
Conselho de Justiça Federal	61.401	244.980	610.732	879.569	834.754
Justiça Militar	2.946	6.800	5.343	8.900	10.074
Justiça Eleitoral	108.623	43.973	298.858	151.415	458.070
Justiça do Trabalho	103.021	194.802	273.729	351.267	657.008
Tribunal de Justiça do DF	14.864	28.764	37.248	47.137	48.547
Ministério Público da União	20.776	31.961	49.709	82.075	96.552
<b>Total</b>	<b>8.195.525</b>	<b>15.005.221</b>	<b>19.120.089</b>	<b>25.844.661</b>	<b>130.412.182</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

(a) Em 1998, exclui R\$ 1.847.844 mil referentes ao pagamento de benefícios previdenciários que foram registrados como despesas de OCC na estatística da Secretaria do Tesouro Nacional.

(1) Inclui Secretaria de Assuntos Estratégicos.

(2) Ministérios do Exército, Marinha, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas.

(3) Inclui Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, a partir de 1995.

(4) Inclui Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes.

(5) Inclui as despesas do Ministério de Integração Regional em 1994, incorporadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento a partir de 1995.

## 7. Referências Bibliográficas

- BEVILAQUA, A. S. e Werneck, R. (1997). *Fiscal-policy sustainability in Brazil*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-RJ, mimeo.
- GIAMBIAGI, F. (1998a). O ajuste fiscal de 1999-2000. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 17. Rio de Janeiro: Ipea.
- \_\_\_\_\_. (1998b). A condição de equilíbrio da trajetória do endividamento público: algumas simulações para o caso brasileiro. *Revista do BNDES*, n. 9. Rio de Janeiro, BNDES, junho.
- KORNAI, J. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, v. 39, fasc. 1, p. 3-30.
- MARCEL, M. (1993). Governabilidad fiscal, presupuestos y finanzas públicas: un estudio a partir de la experiencia chilena. Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), mimeo.
- VELLOSO, R. (1998). Balanço da situação das contas públicas no pós-Real. Trabalho apresentado no X Fórum Nacional. Rio de Janeiro.